



Die Krise in Mali

Möglichkeiten und Grenzen Gemeinsamer Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU

Dr. Klaus Olshausen

Juli 2013

Zusammenfassung

Die Maßnahmen der EU in der Krise in Mali seit Anfang 2012 mit dem Vordringen der Islamisten im Norden, dem Putsch des Militärs in Bamako im März 2012 und das kurzfristige militärische Eingreifen Frankreichs im Januar 2013, um den Fall ganz Malis in die Hände der Islamisten zu verhindern, sind Anlass für eine Zwischenbilanz der Möglichkeiten und Grenzen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (CSVP).

Dabei wird erkennbar, dass die EU durchaus zivil-militärische CSVP Missionen planen und erfolgreich durchführen kann. Aber ihr Wille und ihre Fähigkeit, ihrem eigenen Anspruch eines „frühzeitigen (rechtzeitigen/kurzfristigen), raschen und wenn nötig robusten Eingreifens gerecht zu werden, ist begrenzt.

Weder gab es eine EU Planung, um einem aggressiven weiteren Vordringen der Islamisten entgegenzutreten noch waren die EU Mitgliedstaaten bereit/in der Lage, den von allen begrüßten Einsatz der Franzosen mit kampfkraftigen Verbänden zu verstärken. Die EU wird sich die Frage beantworten müssen, ob sie weiter zwei „Battle Groups“ mit hohem Aufwand für Personal und Material bereit halten will, wenn sie diese im gegebenen Fall nicht einsetzen will, sondern eher auf ad hoc Aktionen eines oder mehrerer Mitgliedstaaten vertraut.

Das ISPSW

Das Institut für Strategie- Politik- Sicherheits- und Wirtschaftsberatung (ISPSW) ist ein privates, überparteiliches Forschungs- und Beratungsinstitut.

In einem immer komplexer werdenden internationalen Umfeld globalisierter Wirtschaftsprozesse, weltumspannender politischer, ökologischer und soziokultureller Veränderungen, die zugleich große Chancen, aber auch Risiken beinhalten, sind unternehmerische wie politische Entscheidungsträger heute mehr denn je auf den Rat hochqualifizierter Experten angewiesen.

Das ISPSW bietet verschiedene Dienstleistungen – einschließlich strategischer Analysen, Sicherheitsberatung, Executive Coaching und interkulturelles Führungstraining – an.

Die Publikationen des ISPSW umfassen ein breites Spektrum politischer, wirtschaftlicher, sicherheits- und verteidigungspolitischer Analysen sowie Themen im Bereich internationaler Beziehungen.



ANALYSE

Die Entwicklung der Krise in Mali in den vergangenen Jahren und die Handlungen der EU gegenüber diesem Land und in Zusammenarbeit mit der Afrikanischen Union (AU) können beispielhaft verdeutlichen, welche Möglichkeiten, aber auch Grenzen der Politik der Krisenbewältigung der EU immanent sind. Seit Sommer 1999 hat die EU anerkannt, dass ihr außen- und sicherheitspolitisches Handeln neben den zivilen, nichtmilitärischen Mitteln auch militärische Mittel für ein wirksames Krisenmanagement erfordert, um in der Vorbeugung, Bewältigung und Nachsorge von Krisen und Konflikten zielgerichtet agieren zu können. Seither hat die EU eine Vielzahl von zivilen/gemischten Missionen und einige militärische Operationen im Rahmen von ESVP/GSVP durchgeführt. Die Entwicklungen insbesondere der vergangenen Monate in Mali und der Nachbarregion bieten die Gelegenheit für eine fallbezogene Zwischenbilanz.

Die EU Kommission und eine Reihe von Mitgliedsstaaten (MS) haben schon über Jahrzehnte mit Mali zusammengearbeitet und dabei auch die malischen Sicherheitskräfte mit Ausrüstung, Ausbildung und Beratung unterstützt. Seit Anfang April 2013 hat nun die seit Herbst 2012 vorbereitete EU Mission zur Ausbildung der malischen Streitkräfte im vorgesehenen Umfang begonnen.

Die Ereignisse in und um Mali hatten seit dem 10. Januar 2013 eine erhebliche Beschleunigung erfahren.

Blickt man auf das Geschehen seit Anfang Januar 2013 in und um Mali, dann ist es für eine Analyse und Beurteilung zweckmäßig, einen eigenen Anspruch der EU in ihrer Sicherheitsstrategie vom Dezember 2003 als Ausgangspunkt zu wählen: *„Es bedarf einer aktiveren Politik, um den neuen, ständig wechselnden Bedrohungen entgegenzuwirken. Wir müssen eine Strategie-Kultur entwickeln, die ein frühzeitiges, rasches und wenn nötig robustes Eingreifen fördert“.*

Die internationale Staatengemeinschaft mit dem UNSR, der EU, der NATO und den ECOWAS Staaten hatten schon ab Mitte 2012 für den seit Januar 2012 eskalierenden Konflikt in Mali ein phasenweises Vorgehen ins Auge gefasst und die Ausplanung vorgenommen. Dies wurde erschwert und verzögert durch einen Putsch des Militärs im März 2012, was Zeit für die Bildung einer neuen Übergangsregierung erforderte. Danach sollte zunächst eine „agreed political roadmap“ beschlossen, dann parallel eine UN mandatierte Truppe der ECOWAS Staaten aufgestellt und nach Mali verlegt sowie eine Ausbildungsmission der EU für die malische Armee aufgebaut werden. Für die Soldaten der EU war dabei eine Teilnahme an Kampfhandlungen von vorneherein explizit ausgeschlossen. Erst wenn diese Maßnahmen bis ca. September 2013 verwirklicht worden waren, sollten Schritte zur Rückgewinnung des nördlichen Mali beginnen. Diese Vorgehensweise der EU entsprach ihrem Konzept, zur Bewältigung von krisenhaften Entwicklungen und Konflikten beizutragen in mehrfacher Hinsicht. Zum einen, indem Maßnahmen der Kommission, der zivilen Mittel zur Krisenbewältigung und eine militärische Unterstützung in der Ausbildung der malischen Sicherheitskräfte, insbesondere der Armee vorbereitet bzw. begonnen wurden. Zum anderen, indem die Partnerschaft mit der AU und insbesondere den ECOWAS-Staaten für die Bewältigung der Krise in Mali verstärkt und zugleich das Zusammenspiel mit den VN sichergestellt wurde. Andererseits wurden alle Überlegungen für eine Teilnahme von Soldaten der EU MS an Kampfhandlungen, geschweige denn gar den Einsatz eigener europäischer Kampftruppen ausgeschlossen.

Diese bekannten Vorgaben und der breit publizierte Zeitrahmen gaben den Extremisten im Norden Malis die Chance, die Zeit bis ca. September 2013 für eigene Pläne zu nutzen, um z. B. weitere Teile oder ganz Mali unter ihre Kontrolle zu bringen. Konnten die internationalen Akteure, einschließlich EU MS, also auch der Bundesre-



gierung wirklich annehmen, dass sich die Extremisten mit ihrem bisherigen Erfolg zufrieden geben und untätig abwarten, bis im Herbst 2013 eine ECOWAS-Truppe gegen sie in Stellung gebracht wird? Zwar konstatiert Clausewitz, dass „die Wirkung, welche irgendeine Maßnahme auf den Gegner hervorbringt, das Individuellste ist, was es unter allen Datis des Handelns gibt“, aber dafür, dass solche zögerliche und verzögerte Re-Aktion den Gegner zu weiterem offensiven Vorgehen nach Einschätzung seiner eigenen Stärke ermutigt, gibt es eine Vielzahl von Beispielen.

Als die Aufklärungsergebnisse über die bevorstehende und beginnende Offensive der Extremisten und Terroristen in den Südwesten Malis sich verdichteten, veröffentlichte der UNSR eine „Erklärung“, die die notwendige Abwehr der steigenden terroristischen Gefahr in Mali als dringend hervorhob.

Die internationale Staatengemeinschaft erkannte jetzt, dass der Angriff der islamistischen Extremisten und Terroristen auf die Hauptstadt Bamako begonnen hatte. Wie alle westlichen Staaten und sogar Russland und China stellte der deutsche Außenminister fest: Mali zerfällt, Al Qaida ist auf dem Vormarsch, die Hauptstadt ist in Gefahr. Und er unterstrich das klare Interesse, dass es dort keine „neue Hochburg des Terrorismus“ geben darf. Eine solche denkbare Entwicklung hatte aber in den Plänen und Vorbereitungen der EU zur Krisenbewältigung keine Berücksichtigung gefunden. Wenn für solche Optionen in der EU kein Konsens herzustellen ist, stehen ihre vielfältigen Einzelmaßnahmen mit zivilen, nichtmilitärischen und militärischen Mitteln immer unter einem besonders hohen Risiko des Scheiterns im Falle eines Gegners, der zu allem entschlossen ist. Und sie wird sich nicht darauf verlassen können, dass immer andere Akteure, einzelne oder einige EU MS nicht nur willens, sondern auch in der Lage sind, mit wirksamen militärischen Fähigkeiten und kompetenter Führung entschlossenen Feinden Paroli zu bieten, und so Handlungskorridore für die EU offen halten.

Im Fall Mali war es allein Frankreich, das die Bitte des malischen Präsidenten und die Aufforderung des UNSR ernst nahm. Bis zu Beginn des Jahres 2013 selbst äußerst zurückhaltend gegenüber einer militärischen Intervention, war und ist Präsident Hollande – auch nach inzwischen mehr als vier Monaten – bereit, der malischen Regierung zu helfen, nicht nur jeden weiteren Vormarsch der Extremisten und Terroristen durch den Einsatz französischer Streitkräfte gemeinsam mit malischen und inzwischen einer Reihe weiterer afrikanischer Truppen zu stoppen, sondern jene auch aus wesentlichen Teilen Nord-Malis zurückzuwerfen.

Er ergriff mit seinen Streitkräften die Initiative – unabhängig davon, ob sich weitere Staaten der EU oder der NATO diesem Einsatz anschließen würden. Denn ihm war klar, dass ohne seinen Schritt alle ausgeklügelten, längerfristigen Maßnahmen, gerade der EU für eine „agreed (!) political roadmap“ gar nicht mehr wirksam werden konnten, bevor die Extremisten, die Hauptstadt bedrohen oder sogar einnehmen würden. Doch nach den ersten Tagen des Einsatzes der französischen Streitkräfte war offenkundig, dass das Zurückdrängen der stark bewaffneten und gut organisierten Extremisten schwierig wurde und die großen Risiken nach der Rückeroberung wichtiger Teile von Nord-Mali, die Frankreich mit malischen Kräften Ende Januar begonnen hatte, keineswegs zu unterschätzen sind.

Da so gut wie alle Regierungen den Zweck des Einsatzes anerkannt und das Handeln von Präsident Hollande als „konsequent und richtig“ beurteilt haben, war es höchste Zeit für die EU und die NATO, die ja beide Krisenbewältigung als ein wesentliches Element ihrer Strategie festgestellt haben, einen raschen Schulterschluss mit Frankreich herzustellen. Wenn diese Zuspitzung der militärischen Lage in Mali überraschend erfolgte und der Zweck des französischen Handelns von allen anerkannt wurde, dann hatten beide, EU wie NATO, seit Jahren mit der NATO Response Force und mit den EU Battle Groups sehr rasch einsetzbare Kräfte zur Verfügung, um



die Franzosen vor Ort und nicht nur logistisch und durch Aufklärung zu unterstützen. Die Aussage des NATO Generalsekretärs in der FAZ vom 19.01.13: „Ich sehe in Mali keine Rolle für die NATO“ und das Ergebnis der außerordentlichen Sitzung der Außenminister der EU am 17.01.13 mit der bloßen Beschleunigung der seit Mitte letzten Jahres vorbereiteten und im Dezember entschiedenen Ausbildungsmission zeigen eine Diskrepanz zur politisch-deklaratorischen Unterstützung der französischen Aktion. Wer die französische Aktion auf Bitten der malischen Regierung für richtig hält und sich über die Schwierigkeit der Aufgabe und die begrenzten Mittel Frankreichs klar ist, der hätte im Sinne der eigenen Sicherheitsstrategie zumindest auch seine eigenen militärischen Mittel für einen Einsatz vorbereiten müssen.

Die dagegen ins Feld geführte (Leer-)Formel, dass es in Mali keine militärische, sondern nur eine politische Lösung geben kann, tut so, als ob es hier einen Gegensatz gibt. Schon Clausewitz hatte erkannt, dass es nichts Politischeres gibt in einer Krisenlage als den Einsatz militärischer Mittel. Es geht also „nur“ um die politische Frage und Entscheidung, ob man für einen (an)erkannten Zweck, nämlich in Mali keine neue Hochburg des Terrorismus entstehen zu lassen, nur nicht-militärische Mittel einsetzen will oder auch den militärischen Einsatz für das Erreichen des politisch gewollten Ergebnisses mit zu nutzen bereit ist. Diese Entscheidung wird umso dringlicher – auch bei künftigen Krisen/Konflikten, wenn klar wird, dass weitere Maßnahmen mit nicht-militärischen Mitteln illusorisch werden, wenn der Gegner in diesem Fall ganz Mali in seine Hand bekommen kann.

Wenn es richtig ist, dass aufgrund der fehlenden Vorbereitungen der internationalen Gemeinschaft, der EU, aber auch der AU und der ECOWAS nur die Franzosen in dieser sich zuspitzenden Entwicklung mit ihren vorwärts stationierten Truppen im Tschad, der Elfenbeinküste und in Burkina Faso in der Lage waren – quasi aus dem Stand – der malischen Übergangsregierung und den verbliebenen malischen Truppenteilen beizustehen, dann waren damals schnelle Eventualfallplanungen und Maßnahmen der EU und – wenn der politische Zweck mehr Mittel erfordert hätte – auch der NATO mit eigenen Maßnahmen gefordert – neben der Unterstützung der malischen Truppenteile sowie der ECOWAS Staaten. Andernfalls könnte der fatale Eindruck entstehen und sich festsetzen, dass EU und NATO entschlossen handelnde Verbündete, in diesem Fall Frankreich, die militärisch-politische Katastrophe in Mali verhindern, ja das Zurückdrängen der Islamisten beginnen und zu Ende bringen lassen und sich ansonsten darauf beschränken, wenn auch zeitlich etwas gerafft, eine bereits beschlossene Ausbildungsmission für die malischen Sicherheitskräfte und alle weiteren nicht-militärischen Maßnahmen auf den Weg gebracht zu haben, ein Vorgehen also und ein politischer Prozess, die erfolgreiche Vorstöße der Islamisten zunächst einmal unmöglich gemacht hätten.

Noch einmal, wenn übereinstimmend VN, EU und NATO die bedrohliche Entwicklung in Mali als „direkte Bedrohung für den internationalen Frieden und die Sicherheit“ beurteilen und dringend Maßnahmen gegen die wachsende terroristische Gefahr in Mali und von Mali aus für geboten halten, dann können und müssen alle drei, aber in diesem Fall v.a. die EU ihre – so häufig selbst erklärte – aktive, kohärente und mit wirksamen nicht-militärischen und militärischen Fähigkeiten unterstützte Krisenbewältigung unter Beweis stellen.

Niemand kann sagen, dass man von den sich beschleunigenden Entwicklungen völlig überrascht worden ist. Statt den Reden von einem politischen Prozess, einer „political roadmap“, die ernsthafte Verhandlungen mit „nicht-extremistischen Maliern im Norden und die volle Wiederherstellung einer demokratischen Regierung einschließt“, galt und gilt es weiter zu verhindern, dass die extremistischen Kräfte und damit die Terroristen gestärkt werden. Die Frage muss erlaubt sein, ob die EU nicht gerade für solche Krisenlagen raschen Handelns



seit Jahren „Battle Groups“ bereit hält. Und im ersten Halbjahr 2013 ist die „Battlegroup Weimar“, v.a. mit Einheiten aus Deutschland, Frankreich und Polen in hohem Bereitschaftsstand.

Wenn die EU MS bereits in der grundsätzlichen Krisenplanung für Mali ab Mitte 2012 eigene Kampfhandlungen ausschlossen, wenn es keinen Konsens geben kann, für überraschende Krisenverschärfung, eigene rasch verfügbare Kräfte einzusetzen, dann wird 10 Jahre nach der Europäischen Sicherheitsstrategie und ersten ESVP Missionen auf dem Balkan zu Recht der Nutzen einer kostenintensiven hohen Einsatzbereitschaft von zwei Battle Groups pro Halbjahr zunehmend in Frage gestellt. Statt eines Grundsatzes der neuen GSVP in Zeiten der Austerität: „pool it, share it – use it“ (wenn geboten) wird dann die Entwicklung eher nach der Erkenntnis verlaufen: „use it - or loose it“, worauf schwedische Mitglieder der Regierung schon vor einigen Jahren in der EU aufmerksam gemacht haben.

Für Mali gilt, sollte diese Krise nicht gemeinsam von den Mitgliedstaaten der EU – mit weiteren Partnern, und auch der NATO – gemeistert werden, bedeutet dies einen schwer messbaren Rückschlag für die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU, aber auch für das strategische Krisenmanagement der Allianz nach der Billigung des strategischen Konzeptes beim Gipfel in Lissabon 2010 und dem Einsatz in Libyen 2011.

Als vorrangige Orientierung, ja politischer Zweck für das erforderliche Handeln gilt, dass in jedem Fall ein neuer sicherer Hafen für transnationale Terroristen wie Al Qaida zu verhindern ist. Deutschland sollte in dieser Phase eine aktive Rolle in allen Handlungsfeldern der Krisenbewältigung wahrnehmen und diese nicht durch die vorrangige Betonung, dass ein Kampfeinsatz „nicht infrage kommt“, zumindest psychologisch eher behindern.

Anmerkung:

Der Beitrag gibt die persönliche Ansicht des Autors wieder.

Die Analyse erschien erstmalig in der Zeitschrift Europäische Sicherheit & Technik, Heft 7, 2013



Über den Autor dieses Beitrags

Generalleutnant a.D. Dr. Klaus Olshausen ist Präsident der Clausewitz-Gesellschaft. Er war zuletzt Deutscher Militärischer Vertreter im Militärausschuss der NATO, bei der WEU und EU, HQ NATO, Brüssel.



Dr. Klaus Olshausen